

Orientations budgétaires 2016

Séance plénière du 11 avril 2016

Le document d'orientations budgétaires 2016 proposé par le Conseil régional pour la nouvelle région regroupant les trois anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes constitue un premier exercice complexe dont la difficulté n'a pas échappé au CESER.

Celui-ci estime que la Région doit cependant saisir cette période de transition et cette « renaissance » pour mettre en œuvre un projet ambitieux et des méthodes pour susciter un projet répondant aux exigences de la société civile et des citoyens. Le CESER insiste sur la nécessité d'associer les acteurs de terrain à l'élaboration de réponses adaptées aux besoins des publics.

Les orientations proposées pour 2016 et au-delà, s'en tiennent pour l'essentiel aux grandes lignes politiques et à des principes budgétaires globaux qui auraient mérité une déclinaison dans les différentes politiques sectorielles afin de pouvoir en apprécier la pleine mesure.

La rédaction du DOB, elle-même, mériterait d'être moins générale, et sans se contenter d'une énumération de principes, tous louables, d'indiquer clairement les choix politiques effectués.

En effet, pour assurer la soutenabilité du budget, la Région indique qu'elle sera amenée à revisiter l'ensemble des dispositifs d'intervention existants et à opérer des choix drastiques en termes de politiques publiques. Cependant, la Région assure, en même temps, qu'elle aura une capacité d'intervention, non seulement maintenue, mais aussi amplifiée. Ce type de commentaire peut amener un manque de lisibilité pour assurer une analyse objective du contexte budgétaire.

Il est souhaitable qu'il y ait un niveau important d'information et de transparence de la part de l'administration régionale, pour permettre au CESER d'apporter un avis éclairé sur les saisines budgétaires dont il fait l'objet.

Le CESER conçoit qu'il s'agisse avant tout d'Orientations Budgétaires s'inscrivant dans un moment de transition, dans un calendrier très serré avec des difficultés financières conjoncturelles, et que les perspectives et marges de manœuvre permettant d'afficher des ambitions pour la Région ne pourront être précisées qu'en 2017. Il note que la diminution des recettes de fonctionnement en particulier se prolongera en 2017, et s'inquiète des conséquences sur certains territoires et de la nécessité d'opérer des choix que l'on annonce drastiques en termes de politiques publiques. Il appelle à une vigilance particulière dans le cadre du Budget Primitif à venir. A ce propos, il recommande que les critères coût/efficacité ne soient pas les seuls retenus.

Le CESER regrette de ne disposer dans cette période nécessitant des choix, d'aucun bilan des politiques antérieures ni d'estimation des actions conduites alors qu'ils auraient été particulièrement utiles pour évaluer l'efficacité des différentes mesures et l'intérêt de les étendre ou de les faire évoluer, voire de les abandonner le cas échéant, tout particulièrement pour les domaines « sanctuarisés ». Le document présente peu de précisions sur les politiques à venir et privilégie la dimension économique au détriment des hommes et des femmes qui font le territoire.

Si le CESER approuve, dans le cadre de la grande Région, le principe d'une harmonisation des procédures, il attire l'attention sur la nécessaire prise en compte des spécificités territoriales et le lissage dans le temps.

Le CESER apprécie, en préalable au rapport budgétaire à proprement parler, la présentation du contexte économique rappelant les chiffres clés de l'économie de la nouvelle Région (démographie, emploi, création d'entreprises...) et dressant un portrait de l'économie régionale (répartition de l'emploi, agriculture, industrie, tertiaire, économie sociale et solidaire...). Il regrette cependant le manque d'indicateurs sociaux et démographiques alors qu'une dégradation préoccupante des indicateurs sociaux est soulignée. Il appelle l'attention sur l'aggravation des situations de précarité qui affecte les plus fragiles, avec près de 495 000 demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi en février 2016¹ (catégories A, B, C : + 4 % sur un an mais + 8,7 % pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans et + 10,8 % pour les demandeurs d'emploi de plus d'1 an). Par ailleurs, plus de 195 000 personnes étaient bénéficiaires du RSA à fin décembre 2015 (+ 5,3 % sur 1 an) et 560 000 ménages de la région ALPC percevaient une aide au logement en décembre 2015².

Au-delà d'orientations à caractère essentiellement économiques, le CESER regrette de ne pas trouver dans ce rapport, des orientations relatives au développement humain, à la cohésion sociale, aux ressources énergétiques, au climat, à la biodiversité et à la participation citoyenne. Il propose une orientation supplémentaire pour mettre en œuvre les priorités relevant de la transition écologique et énergétique et plus globalement s'inscrivant dans une perspective de développement durable.

A l'avenir, les orientations budgétaires étant, par nature, politiques, le CESER propose qu'elles soient présentées par un élu du Conseil Régional, en ouverture des travaux du CESER.

Par ailleurs, sans méconnaître les difficultés pratiques, le CESER regrette de n'avoir disposé des documents qu'au tout dernier moment, sans véritable temps pour les analyser.

1/ La situation financière de la Région et les tendances budgétaires 2016

La détermination des orientations budgétaires pour 2016 s'inscrit dans un contexte très particulier marqué par :

- La fusion des Régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes
La plus vaste région de France (84 061 km²) et la 4^e pour sa population (5,9 M d'habitants).
- Un contexte macro-économique qui montre des signes de redressement
Un chiffre d'affaires de l'industrie en hausse de + 0,4 % en 2015 et du secteur des services marchands (+ 1 % en 2015 / Enquête annuelle de la Banque de France).

Dans le même temps, ce document d'orientations budgétaires est exceptionnel car :

- il constitue le premier acte budgétaire d'importance de la Région Aquitaine Limousin Poitou-Charentes ;
- il intervient en cours d'année 2016, dans un calendrier contraint qui laisse peu de temps à l'exécutif pour arrêter les grandes orientations qui structureront le budget primitif ;
- il doit s'attacher à définir dès à présent une stratégie budgétaire de moyen terme dans un contexte budgétaire difficile.

Bien plus que des orientations pour l'exercice 2016, ce document est un rapport d'orientations budgétaires pour la mandature 2016-2020.

¹ Source DARES ; 567 397 toutes catégories confondues en catégories A, B, C

² Source : CNAF, CAFDATA

La situation financière (au 31 décembre 2015)

- Conformément au règlement budgétaire et financier adopté le 1^{er} février, le Conseil régional propose la mise en œuvre d'une gestion globale en Autorisations de Programme (AP) pour les investissements et Autorisations d'Engagement (AE) pour le fonctionnement afin de leur rattacher les dépenses en Crédits de Paiement (CP), exception faite des ressources humaines, de la dette et autres opérations financières.

Le stock des AP/AE (qui représente les engagements financiers antérieurs de la Région) s'élève au 31 décembre 2015 à 2,829 M€ en investissement et à 2,282 M€ en fonctionnement (budget principal et budgets annexes).

Ce stock résulte des décisions prises individuellement par chaque ancienne région.

Pour le premier exercice budgétaire de la nouvelle Région, le principe a été retenu de ne conserver que les AP et AE ouvertes dans les budgets des anciennes Régions au titre des Contrats de Plan Etat-Région (CPER) et des Programmes Opérationnels 2014-2020. Toutes les autres AP et AE non affectées seront donc supprimées lors de la Décision Modificative (DM) d'octobre.

Ces AP et AE ouvertes et non affectées s'élèvent respectivement à 909,7 M€ et 408 M€ (budget principal et budgets annexes).

- Les budgets primitifs 2015 des 3 Régions (hors budgets annexes) au 31 décembre s'élevaient à 1,43 Md € en section Investissement et 1,54 Md € en section Fonctionnement.

Le CESER prend acte de la volonté de supprimer les AP/AE ouvertes non affectées (objet d'anciennes délibérations des exécutifs des trois ex-Régions (Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes) et de mettre en place des outils de gestion pluriannuelle des investissements et du fonctionnement (Programmation Pluriannuelle des Investissements [PPI] et Programmation Pluriannuelle de Fonctionnement [PPF], cf. page 7), en amont des futurs arbitrages politiques.

A cet égard et au vu de la situation financière de la Région, le CESER exprime sa satisfaction quant à la volonté d'une évaluation détaillée des stocks d'AP/AE.

Ces choix vont conditionner la future stratégie financière et budgétaire du Conseil régional pour la

STOCK D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME AFFECTEES NON MANDATEES AU 31 DECEMBRE 2015

BUDGET PRINCIPAL					
Chapitre	Libellé Chapitre	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes	Total ALPC
900	Services Généraux	45 528 335	7 152 627	24 570 003	77 250 965
901	Formation Professionnelle et Apprentissage	34 405 372	10 716 732	84 959 046	130 081 150
902	Enseignement	377 527 776	89 228 530	358 620 489	825 376 794
903	Culture, Sports et Loisirs	71 620 033	16 177 666	10 631 225	98 428 924
904	Santé et Action Sociale	0	147 786	10 571 167	10 718 953
905	Aménagement des Territoires	44 177 634	96 660 868	162 594 843	303 433 344
906	Gestion des Fonds Européens	34 136 089	5 099 200	-	39 235 289
907	Environnement	31 520 199	12 279 377	46 317 296	90 116 872
908	Transports	377 695 724	80 959 024	332 341 044	790 995 792
909	Action Economique	207 828 688	40 023 715	39 210 412	287 062 815
Total Investissement		1 224 439 849	358 445 523	1 069 815 525	2 652 700 897

TOTAL GENERAL BUDGET PRINCIPAL ET BUDGETS ANNEXES (AP)	1 224 439 849	358 445 523	1 245 787 637	2 828 673 009
---	---------------	-------------	---------------	---------------

STOCK D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT AFFECTEES NON MANDATEES AU 31 DECEMBRE 2015

BUDGET PRINCIPAL					
Chapitre	Libellé Chapitre	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes	Total ALPC
930	Services Généraux	39 619 360	21 721 906	17 018 784	78 360 051
931	Formation Professionnelle et Apprentissage	491 432 117	166 958 473	382 521 102	1 040 911 691
932	Enseignement	70 221 379	87 800 417	63 007 934	221 029 730
933	Culture, Sport et Loisirs	29 879 677	17 750 932	31 100 921	78 731 530
934	Santé et Action Sociale	453 686	675 268	5 576 836	6 705 790
935	Aménagement des Territoires	9 102 532	12 512 940	41 342 424	62 957 896
936	Gestion des Fonds Européens	23 131 928	2 302 566	-	25 434 494
937	Environnement	7 271 771	3 094 581	20 028 155	30 394 507
938	Transports	172 438 692	151 384 727	77 871 008	401 694 427
939	Action Economique	68 970 220	68 315 944	80 541 572	217 827 736
943	Opérations Financières	0	127 571	0	127 571
944	Frais de Fonctionnement des Groupes d'Elus	78 000	53 272	109 796	241 068
TOTAL Fonctionnement		912 599 363	532 698 595	719 118 532	2 164 416 491

TOTAL GENERAL BUDGET PRINCIPAL ET BUDGETS ANNEXES (AE)	912 599 363	532 698 595	836 640 910	2 281 938 868
---	-------------	-------------	-------------	---------------

période 2017 / 2021.

Dans cette perspective, et en vue de l'examen du futur Budget primitif 2016, le CESER exprime à la page 7 du présent avis un certain nombre de remarques et de préconisations.

Les tendances budgétaires 2016

- Le budget 2016, évalué à 2,5 Md € (hors dette et budgets annexes), s'inscrit dans une stratégie financière globale de soutien à l'investissement et de préservation durable des équilibres financiers de la nouvelle Région.

La Région s'appuiera pour cela sur trois orientations budgétaires majeures :

- maintenir les crédits d'investissement productif à un niveau élevé, pour le développement des territoires (avec un objectif de 35 % du budget pour la période courant 2017 à 2021) ;
 - mobiliser des moyens supplémentaires pour résorber les décalages de paiements de l'ancienne Région Poitou-Charentes ;
 - engager une démarche de révision de certains dispositifs.
- Pour 2016, la Région propose d'affecter prioritairement la progression des crédits de + 3 % aux rééquilibrages budgétaires et à la correction des décalages de paiements. Ces crédits seront essentiellement fléchés sur les lignes budgétaires gérées par le site de Poitiers afin d'assurer la couverture des engagements financiers pris au cours des années précédentes.

Le CESER attire l'attention sur le fait que dans la mesure où le projet de budget primitif ne répond pas totalement à la stratégie financière ci-dessus énoncée, une baisse des dépenses de fonctionnement est d'ores et déjà programmée pour l'année 2017 avec ses conséquences sur les politiques économiques et sociales dans les territoires.

Cet effort sera complété par des redéploiements de crédits à partir des lignes gérées par les sites de Limoges et Bordeaux (solidarité infrarégionale).

- L'évolution des AP et AE sera différenciée selon les politiques avec :
 - le maintien des AP et AE relatives aux dépenses « sanctuarisées » : formation professionnelle, développement économique, agriculture (en particulier pour les éleveurs pour faire face à la crise) et la culture ;
 - une baisse de 3 % des AP et AE pour les dépenses récurrentes, liées à des dispositifs d'intervention habituels dans l'attente de la mise en œuvre de dispositifs d'intervention nouveaux.

D'ores et déjà des craintes sont exprimées par des organisations socioprofessionnelles du CESER quant aux effets de ces mesures sur l'activité sociale dans les territoires.

- Enfin, compte tenu des contraintes financières qui pèsent sur le budget régional, il sera recherché systématiquement des cofinancements sur les opérations dont la Région assure la maîtrise d'ouvrage en vue d'obtenir des fonds de concours auprès de l'Etat, des collectivités et de l'Europe.

Dans le contexte budgétaire actuel très contraint, le CESER approuve le choix de la Région de mobiliser sa capacité financière préservée pour intervenir sur ses compétences sanctuarisées au bénéfice de l'ensemble du territoire, en veillant pour autant à l'efficacité des actions engagées.

Néanmoins, il lui paraît essentiel, au-delà de ses compétences régionales que le Conseil régional conserve, dans le cadre des compétences partagées, son rôle d'animateur du développement économique et social sur son territoire, en maintenant notamment son action auprès du secteur associatif dans les champs culturel et sportif, au bénéfice de ses publics cibles.

Compte tenu de l'impact budgétaire de ce recentrage des politiques régionales, des précisions techniques mériteraient d'être apportées sur le contenu détaillé des mouvements financiers et des actions concrètes qu'ils entraînent.

L'importance des redéploiements dans la gestion budgétaire du Conseil régional ne peut que renforcer la préconisation du CESER de développer, comme le prévoit la Loi portant la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), la démarche d'évaluation des politiques publiques régionales afin d'envisager avec pertinence les recentrages, réajustements, voire les abandons à conduire.

Dans ce cadre, le CESER souhaite pouvoir disposer d'éléments concrets mesurant l'efficacité de « l'écosystème vertueux aquitain » alliant recherche, innovation, formation et accompagnement des entreprises pour soutenir sa généralisation à la région ALPC.

Enfin, le CESER note que la situation financière délicate de Poitou-Charentes n'est pas abordée de manière explicite et concrète dans le cadre du document d'orientations budgétaires.

Il demande à avoir connaissance des résultats de l'audit d'Ernst & Young pour bien comprendre la situation des impayés et les risques des emprunts structurés, et aussi ceux du contrôle dont s'est saisie la Chambre régionale des Comptes qui les annonce avant la fin de l'année 2016.

Les perspectives d'évolution des recettes

- La réduction des **concours financiers de l'Etat** dans le cadre de la participation des collectivités territoriales à la diminution du déficit public va se poursuivre.
11 Md € d'économies sont encore à réaliser d'ici à 2017 (soit 3,67 Md € par an).

Pour la Région Aquitaine Limousin Poitou-Charentes, cette baisse se traduira pour la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) par une réduction de 136 M€ en 2017 par rapport à 2013, soit une baisse globale cumulée sur la période 2014-2017 de 304 M€.

Les autres dotations (Dotation Globale de Décentralisation [DGD], Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle [DCRTP], Dotation Régionale d'Équipement Scolaire [DRES], Allocations compensatrices de fiscalité directe locale) sont constituées de l'agrégation des montants des anciennes Régions, dont l'essentiel est gelé.

en M€	REALISATIONS 2015 3 EX-REGIONS	ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2016	évolution	
			écart	%
DOTATIONS	637,954	597,302	-40,652	-6,4%
FISCALITE	1 000,716	1 002,058	1,342	0,1%
FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE	262,457	259,014	-3,443	-1,3%
FONDS EUROPEENS PO 2014-2020 (Préfinancements)	19,331	24,625	5,294	27,4%
TOTAL RECETTES hors plan « un million de formations »	1 920,458	1 882,999	-37,459	-2,0%
PLAN « UN MILLION DE FORMATIONS »		48,198		
TOTAL RECETTES	1 920,458	1 931,197	10,739	0,5%

- Parallèlement, **les ressources fiscales** de la Région sont directement impactées par la crise économique et ne pourront compenser que très partiellement la baisse de la DGF en 2016 :
 - Ainsi, la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) ne devrait pas permettre d'encaisser davantage que 286,15 M€, soit une perte de 0,888 M€ (- 0,3 %).
 - L'Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux (IFER) resterait quasiment stable, passant de 57,76 M€ à 57,95 M€.
 - Le Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources (FNGIR) correspondrait au cumul des montants perçus par les trois ex-Régions, soit 75,47 M€.
 - Pour le fonds de péréquation, l'ex-Poitou-Charentes contribuait en 2015 à hauteur de 5 M€ tandis que les ex autres Régions étaient bénéficiaires, en particulier le Limousin. Pour 2016, il est projeté que la Région ALPC soit bénéficiaire de 1,56 M€.
 - Pour les taxes sur les certificats d'immatriculations, le tarif pondéré permettrait d'obtenir un produit supplémentaire de 4,7 M€.
 - En ce qui concerne la taxe sur les permis de conduire, non appliquée par l'ex-Région Aquitaine, l'application d'un tarif pondéré de 12 euros générerait un produit identique au produit actuel de l'ordre de 1 M€.

Les recettes de fonctionnement qui constituent la majeure partie du financement du budget régional (1,950 M€ au Compte Administratif 2015) seront en diminution en 2016 et 2017.

- Concernant plus particulièrement **la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques** (TICPE), seules les ex-Régions Aquitaine et Limousin prélevaient, les parts « modulations » et « Grenelle ».

Au stade des orientations budgétaires 2016, et dans l'attente d'une délibération de l'Assemblée régionale sur les tarifs à appliquer, il est proposé -a minima- de reconduire les produits de TICPE modulée (44,452 M€) et de TICPE Grenelle (43,663 M€) perçus par les ex-Régions Aquitaine et Limousin en 2015, pour un produit total attendu de 399,546 M€, y compris les droits à compensation des trois ex-Régions.

- Au niveau du **financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage**, la Loi de Finances pour 2016 ne laisse pas beaucoup de marge, puisque l'essentiel des montants des dotations correspond à l'agrégation des montants perçus en 2015 par les trois ex-Régions. En l'absence d'informations sur la part dynamique de la ressource régionale de l'apprentissage (calée sur la norme d'évolution de la masse salariale du secteur privé), la Région propose de conserver les montants perçus en 2015 pour les trois ex-Régions.

Par ailleurs, le remplacement des primes aux employeurs d'apprentis (Indemnités Compensatrices Forfaitaires [ICF]) et la montée en charge de la nouvelle prime à l'apprentissage (1 000 € pour les seuls employeurs de moins de 11 salariés) conduisent à estimer la compensation 2016 à 21,35 M€ (soit une baisse de 14 % par rapport au montant consolidé perçu par les trois ex-Régions en 2016).

Dans le même temps, l'État accompagnera financièrement les Régions dans la mise en œuvre d'un plan d'urgence pour l'emploi « un million de formations » avec un doublement des actions de formation en faveur des personnes en recherche d'emploi.

Pour la Région ALPC, une enveloppe d'Autorisations d'Engagement de 80,33 M€ serait allouée sur 2 ans (dont 48,20 M€ pour 2016), ce qui viendrait compenser pour partie la baisse des dotations de l'Etat.

Alors que le plan doit rapidement prendre sa vitesse de croisière, le Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles (CREFOP) n'est toujours pas constitué et les propositions à présenter aux partenaires sociaux prennent beaucoup de retard. Pour rappel, l'objectif du ministère de former 73 448 demandeurs d'emploi de catégorie A pour 2016 correspond aux 46 671 entrées en formation 2015 avec un supplément de 26 777 financé par l'Etat à hauteur d'un peu plus de 80 M€ avec un apport de 17 M€ du Fonds Paritaire de Sécurisation. Pour 2015, la Région avance 38 721 Demandeurs d'Emploi (DE) en formation qui seraient reconduits obligatoirement en 2016 pour un budget de 48.198 M€ (p. 41). Les objectifs du ministère 46 671 (2015) et les chiffres en région 38 721 laissent un trou de 7 950 DE. Qui va financer ?

- A ces différents financements s'ajoutent **les recettes attendues au titre des fonds européens** pour la période 2014-2020.

En cumulant les préfinancements initiaux et futurs préfinancements annuels, la Région devrait bénéficier, en 2016, d'une enveloppe totale de 24,62 M€.

Dans le prolongement des remarques des CESER Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes sur les orientations budgétaires 2015, le CESER ALPC s'interroge sur le devenir des ressources des collectivités territoriales.

Au-delà d'une amélioration de la gouvernance des finances locales entre les collectivités pour en assurer une meilleure maîtrise, la Région doit pouvoir en particulier disposer d'une visibilité à moyen/long termes des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des politiques régionales avec une part plus importante de ressources fiscales.

Cette exigence est d'autant plus forte dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de la République et du transfert de nouvelles compétences aux Régions.

En la matière, l'assemblée socioprofessionnelle approuve la demande de la Cour des Comptes d'une réforme de la fiscalité et l'adoption par le Parlement d'une Loi de financement des collectivités locales comprenant notamment des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses et du solde budgétaire des collectivités territoriales.

La structure de la dette

- **L'encours de la dette** de la Région Aquitaine Limousin Poitou-Charentes qui s'élève à 1 527,233 M€ au 1er janvier 2016 présente les caractéristiques suivantes :

	Au 1 ^{er} janvier 2016	Au 31 décembre 2016*
Encours Dette Globale	1 527,223 M€	1 486,975 M€
Durée Résiduelle Moyenne ¹	19 ans, 5 mois, 15 jours	19 ans, 1 mois, 14 jours
Durée de Vie Moyenne ²	10 ans, 8 mois, 4 jours	10 ans, 5 mois, 14 jours
Duration ³	9 ans, 2 mois, 17 jours	9 ans, 10 jours
Taux Actuariel Moyen Avant Couverture	2,580%	2,673%
Taux Actuariel Moyen Après Couverture	2,648%	2,743%

* sans emprunt nouveau

1 La durée résiduelle moyenne (exprimée en années) est la durée restant avant l'extinction totale de la dette.

2 Il s'agit de la vitesse moyenne de remboursement du prêt (exprimée en années). La durée de vie moyenne est la durée nécessaire pour rembourser la moitié du capital restant dû d'une dette, compte tenu de son amortissement.

3 La duration est la vie moyenne exprimée en années d'un produit financier. Il s'agit de la durée pondérée de l'ensemble des flux (intérêts et capital) actualisés au taux de marché.

- L'objectif fixé pour 2017-2021 est de stabiliser le niveau d'épargne brute à au moins 20 % et de caper la capacité de désendettement à un maximum de 7 années à l'horizon 2021 pour s'ouvrir malgré tout de nouvelles possibilités de financements.

Comptes administratifs 2015	Région ALPC	Aquitaine	Limousin	Poitou-Charentes
Capacité de désendettement en nombre d'années (rapport de l'encours de la dette sur l'épargne brute)	4,02	2,49	9,23	14,61 ⁽¹⁾

(1) Hors crédit-bail ex Poitou-Charentes

Pour respecter cette stratégie financière et budgétaire, plusieurs outils sont proposés par la Région :

- **une Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI)** qui fixera sur la période 2017-2021 le volume financier que la grande Région consacrera à l'investissement et partant aux crédits à inscrire annuellement dans les BP ;
- **une Programmation Pluriannuelle de Fonctionnement (PPF)** qui fixera sur la même période la norme d'évolution des dépenses de fonctionnement, et notamment celle de la masse salariale, qui sera limitée à une progression moyenne d'au plus 2 % sur la période.

A partir de 2017, les dépenses de fonctionnement devront diminuer afin de préserver l'épargne, indispensable à l'autofinancement des investissements régionaux.

A ces outils de régulation des dépenses, s'ajouteront plusieurs démarches de désensibilisation de la dette auprès de la Société de Financement Locale (SFIL) ainsi qu'un plan de défaisance des emprunts structurés exposés à un fort risque à court et moyen termes, qui s'étalera sur plusieurs exercices.

L'objectif sera de positionner 95 % de l'encours de la dette mutualisée sur des produits non structurés.

Par ailleurs, un travail de lissage de l'échéancier de la dette sera réalisé afin de corriger la dissymétrie de certaines annuités.

Plusieurs remarques et préconisations sont faites par le CESER dans le cadre de la stratégie financière et budgétaire proposée :

- Il souhaiterait être informé de la nature et des montants des AP/AE qui seraient supprimés dans le cadre de la Décision Modificative (DM) d'octobre prochain.
- Il recommande dans le cadre de la mise en œuvre des PPI et PPF un travail collectif avec les autres collectivités territoriales (Conseils départementaux, Communautés d'agglomération, Métropoles et grandes villes) ainsi que les têtes de réseaux du monde économique et social.
- Concernant plus particulièrement la régulation des dépenses, le CESER souhaiterait avoir des précisions sur les emprunts structurés des ex-Régions ALPC.
Il souhaite connaître la comparaison entre le coût global du réaménagement des emprunts structurés et celui qui valait au moment de leur souscription.
- Par ailleurs, au regard des engagements précédents, et compte tenu du contexte, le CESER s'interroge sur l'état des garanties et cautions données par les trois ex-Régions.
- Enfin, le CESER s'interroge sur le calcul de la capacité de désendettement de la Région :
 - au niveau du Poitou-Charentes, qui selon les données provisoires du Compte Administratif 2015 passerait de 7,2 années en 2014 à 14,61 années en 2015 (après avoir connu 3,1 années en 2013) ;
 - au niveau du Limousin, qui voit sa capacité de désendettement annoncée à 9,23 années alors qu'en neutralisant l'emprunt structuré Crédit Agricole, d'un montant de 10,35 M€ désormais réaménagé, sa capacité de désendettement est ramenée à 6,84 années, soit 3,91 années pour la Région Aquitaine Limousin Poitou-Charente.

Pour avoir un regard plus global de la situation budgétaire de la Région Aquitaine Limousin Poitou-Charentes, le CESER souhaiterait que le projet de budget primitif fasse une comparaison avec les taux d'endettement des autres Régions.

Les dépenses de personnel

- S'agissant des dépenses de personnel, l'année 2016 restera une année de transition dans la mesure où la mutualisation des moyens induite par la fusion des Régions n'aura pas encore permis de produire d'économies tangibles.
A ce stade, il est donc envisagé pour 2016 une progression des dépenses de personnel d'a minima 2,5 % prenant en compte, à périmètre d'effectif constant ou en légère baisse le Glissement Vieillesse Technicité (GVT), l'effet sur les rémunérations des avancements et promotions 2016 (avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2016), les mesures gouvernementales d'augmentation du point d'indice (+ 0,6 % annoncé pour juillet prochain) et une première anticipation des effets de l'accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations des fonctionnaires.
La mutualisation des budgets RH (notamment de formation) devrait permettre de dégager des marges de manœuvre pour financer des hausses de dépenses prévisibles (frais de déplacement, action sociale, ...).
- Sur la période 2017-2020, il est envisagé une évolution moyenne des dépenses de personnel, hors mesure spécifique décidée par l'Etat, entre 1,5 et 2 %, prise en compte faite de la dynamique du GVT compensée en tout ou partie par des mutualisations de moyens et de services, selon les secteurs concernés.

Conclusion

Le CESER est conscient de la difficulté pour le nouvel exécutif régional de construire, dans un délai aussi court, des orientations budgétaires qui permettent d'élaborer un budget et de nouveaux programmes. Ces Orientations n'étant pas suffisamment détaillées, le CESER attend des précisions au Budget Primitif tant sur la stratégie budgétaire et financière que sur les politiques publiques.

Au-delà des réponses attendues sur les Orientations budgétaires pour 2016, le CESER sera très attentif à leur transposition dans le projet de budget primitif 2016.

2/ Les orientations politiques

Orienter, former, accompagner

- Le document présente peu de précisions sur les politiques en faveur des lycées et plus globalement sur les politiques régionales d'éducation/formation tout au long de la vie.

Le CESER rappelle que l'action conduite par chacune des Régions pour moderniser et rénover les lycées ainsi que leurs équipements mérite d'être poursuivie et sera attentif au programme prévisionnel d'investissements correspondants.

Pour les exploitations agricoles, il s'inquiète également qu'aucune mention ne soit faite des Etablissements Publics Locaux d'Enseignement et de Formation Professionnelle Agricole (EPLEFPA), et insiste sur l'attention particulière qui doit leur être portée, au regard de leurs besoins spécifiques et de leur nombre sur le territoire.

Il n'est pas non plus mentionné ce qui sera fait en matière d'aides aux jeunes et à leurs familles, comme par exemple le dispositif de gratuité des livres scolaires pour les lycéens tel qu'il était pratiqué dans l'ex-région Limousin, ou encore le dispositif d'aide aux voyages d'études dans l'ex-région Poitou-Charentes.

De plus, la formation ne peut se réduire à une seule réponse aux besoins des entreprises dans les bassins d'emploi. Elle doit aussi prendre en compte les besoins de qualification en permettant l'accès des publics concernés à la formation, tout en les accompagnant dans leur parcours professionnel.

Les données quantifiées relatives au plan d'urgence « d'un million de formation » pour les demandeurs d'emploi mériteraient d'être précisées : nombre et qualité des formations, montages financiers.

Il est annoncé que 2016 sera l'année de l'harmonisation des politiques régionales et dispositifs d'intervention. Si l'assurance a été donnée que les engagements déjà contractualisés seraient honorés, le CESER souhaite que les efforts d'harmonisation inévitables ne se fassent pas « au moins-disant ». L'assemblée socioprofessionnelle insiste sur certains dispositifs spécifiques qui ne doivent pas disparaître, et souhaite que leur reconduction éventuelle fasse l'objet d'une concertation avec le CESER. Elle souligne sur la nécessité d'associer les acteurs de terrain à l'élaboration de réponses adaptées aux besoins des publics.

- En ce qui concerne le Service Numérique de l'Emploi, tel que pratiqué en ex Aquitaine, le CESER attend les conclusions de l'évaluation de cette expérimentation, avant de se prononcer sur son éventuel élargissement.

Il regrette vivement l'absence d'actions concrètes en direction des publics éloignés du marché de l'emploi et en situation de précarité. Le document ne mentionne rien sur la politique de la ville et de l'insertion. De même, en l'absence d'information sur les conditions de mise en œuvre du Service Public Régional de l'Orientation (SPRO), le CESER exprime son inquiétude sur l'avenir des dispositifs d'orientation (Centre d'Information et d'Orientation, ...).

- Au niveau de l'enseignement supérieur et de la recherche, le document fait état d'une forte concentration des politiques sur l'innovation industrielle et le transfert technologique en réponse aux besoins des entreprises, mais ne mentionne quasiment pas la recherche universitaire fondamentale (non directement appliquée dans l'économie) qu'il est pourtant fondamental de ne pas oublier.

Concernant le rapprochement prévu des deux Communautés d'Universités et d'Etablissements (COMUE), le CESER souscrit à l'intérêt de développer les échanges et les coopérations mais pointe les risques liés au maintien global des moyens financiers, au caractère trop précipité de la refonte éventuelle, à une méthode qui serait trop technocratique et pas assez participative, avec les

principaux acteurs concernés. Quelle que soit sa forme, le rapprochement des deux COMUE est nécessaire pour être en cohérence avec le nouveau territoire régional, le maintien de la séparation n'étant pas possible durablement.

Dans cette perspective, le CESER s'interroge sur la stratégie qui sera adoptée pour accompagner cette période transitoire et il sera attentif aux travaux du prochain Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (SRESRI).

- Concernant la politique relative aux personnels de la collectivité, le CESER sera vigilant à ce que les personnels de la Région ne soient pas la « variable d'ajustement » des harmonisations à venir, et notamment pour les plus précaires d'entre eux.
- Le CESER souhaiterait des précisions sur les modalités de mise en œuvre du prochain programme régional de formation, notamment sur ses aspects juridiques et financiers, et plus précisément sur la pérennité des contrats relatifs aux Services d'Intérêt Généraux (SIEG) existant en Poitou-Charentes et de leur éventuel élargissement.

Développer, bâtir, soutenir

- Le CESER note que la Région s'inscrit dans la préparation rapide du Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) et dans une deuxième phase du Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (SRESRI).

Dans l'attente des démarches qui vont être conduites et qu'il souhaite co-construites avec les acteurs, le CESER formule un certain nombre de remarques :

- S'agissant de l'Usine du Futur : le CESER souhaite que des indicateurs de suivi soient mis en place et régulièrement mesurés afin d'apprécier l'évolution des projets pour permettre une diffusion et un élargissement de l'accompagnement réalisé.
Plus largement, l'élaboration de nouvelles politiques dans la grande région doit être l'occasion de mettre en œuvre une véritable évaluation régulière desdites politiques pour en apprécier l'efficacité.
- L'appui aux PME et ETI constitue un axe central de l'intervention régionale par la structuration du tissu économique apportée par ces entreprises.
Dans ce cadre, le CESER considère que l'accompagnement des TPE doit être amplifié, et il insiste à cet effet pour que les mécanismes mis en œuvre soient adaptés aux spécificités de cette catégorie d'entreprises en s'appuyant sur une démarche pro-active afin de mieux connaître et anticiper leurs besoins. Il en est de même pour l'économie sociale et solidaire. Des mesures spécifiques sont à engager pour ces deux groupes, qui sont des leviers réels de création de valeur et de solidarité, générateurs d'emplois.
- Le CESER attire en particulier l'attention sur l'importance du secteur « présentiel » dans l'animation économique et dans l'emploi des territoires de la grande région. Cela recouvre pour l'essentiel l'ensemble des acteurs de l'économie sociale et solidaire, notamment du secteur associatif, ainsi que l'ensemble du secteur de la construction et du bâtiment, très majoritairement composé de TPE. Ces deux grands secteurs connaissent à des degrés divers des difficultés liées à la fois à la restriction des budgets publics, aux difficultés d'investissement des ménages, au manque de visibilité de certaines politiques publiques (par exemple en matière de logement) et aux mutations de certains métiers.
Le futur SRDEII devra tenir compte de ces réalités, au-delà des grandes filières d'activités industrielles. Le CESER invite le Conseil régional à saisir les opportunités portées par l'économie présentielle dans la grande région.
- Le CESER demande par ailleurs que la Région s'engage dans une politique d'accompagnement de la transformation numérique des entreprises, qui se traduit prioritairement par une mutation des métiers et appelle une politique forte de formation tant des dirigeants que des salariés.
- Le CESER insiste sur l'importance à donner à la création d'entreprises et au développement international.
- Au niveau du transfert de technologie, au-delà d'une augmentation budgétaire c'est la valorisation et la montée en capacité (agilité, efficacité, expérimentation) des outils existants

qui est attendue et non la multiplication de ceux-ci.

En la matière, le CESER souhaite des précisions sur les projets de nouveaux outils financiers de capital risque.

- Concernant plus particulièrement l'agriculture et l'agroalimentaire, le CESER souhaite insister sur les besoins d'accompagnement nécessaires non seulement pour traverser la crise que connaît ce secteur, (il eut été apprécié que soit clairement exprimée la nécessité du soutien et de la promotion des systèmes de production agro-écologiques comme une orientation stratégique), mais aussi pour le développement des mesures agro-environnementales et pour valoriser au niveau local les productions régionales. Considérant la place de première région européenne agricole, il souligne l'intérêt et l'opportunité du développement d'une industrie répondant aux besoins de l'agriculture (machinisme agricole, drones, automatisme, bio chimie, etc..) qui pourrait s'appuyer sur ce marché potentiel.
- Au-delà des compétences régionales, le CESER demande que ne soient pas sacrifiés des domaines de compétences partagées qui génèrent aussi un développement et une économie, en réponse aux besoins sociaux ou aux grands enjeux de société.

Il rappelle ici les enjeux spécifiques de réponse aux besoins en matière de logement et d'habitat, notamment en direction des salariés, des jeunes, des apprentis ou encore des saisonniers, et qui recouvrent une compétence confiée aux Régions par la même Loi NOTRe. Cette action pourrait s'inscrire dans un accompagnement économique approprié de la filière (soutien aux entreprises, à l'emploi, à la formation, à l'innovation en réponse aux enjeux de la transition énergétique et du numérique) et des territoires (par exemple par la mobilisation d'une ingénierie en matière de montage d'opérations, expérimentations en matière d'habitat, ...).

Dans le même esprit, le CESER souscrit à l'objectif affiché de « sanctuarisation » des autorisations de programme et d'engagement en matière culturelle.

Structurer, aménager, réinventer

Intégration au sein des grands axes de déplacement européen, maillage du territoire, désenclavement des zones les plus isolées, amélioration des conditions de déplacement, report des échanges vers les modes alternatifs à la route, réduction de l'empreinte écologique des transports, mobilité durable... Les priorités stratégiques identifiées par chacune des anciennes Régions se recoupent autour de l'enjeu de la mobilité durable et de ses dimensions :

- économiques : des transports efficaces, un développement territorial équilibré ;
 - sociales et solidaires : faciliter les déplacements pour les usagers ;
 - environnementales : réduire l'empreinte écologique des transports.
- Dans un contexte où la fréquentation des TER connaît, ces dernières années, une stagnation, voire une légère diminution, le CESER approuve la volonté de la Région de proposer une offre de transports du quotidien performante et adaptée. A ce titre, il note que la Région maintiendra ses efforts en faveur des TER, ainsi que ses actions en faveur de l'intermodalité (pôles d'échanges), de l'accessibilité des gares et leur équipement en dispositifs d'information en temps réel des usagers. Le CESER est favorable à ces orientations, sous réserve d'une amélioration du niveau de service et de la qualité de la relation avec l'opérateur historique, dans le respect des modalités contractuelles déjà établies.

Plus spécifiquement, la Région devra être vigilante sur l'acquisition de nouvelles rames Régiois :

- en intégrant l'ensemble des coûts, y compris induits, liés à l'achat, à l'exploitation et à la maintenance de ces matériels ;
- en veillant au respect des normes de sécurité liées à l'exploitation de ces rames. Des actions correctrices devront être apportées pour assurer la sécurité des circulations des matériels en exploitation.

A moyen terme, la Région devra définir une offre de transports collectifs ferroviaire et routier, à l'échelle du nouveau territoire : c'est tout l'enjeu de l'harmonisation des trois conventions TER existantes, ainsi que de sa prise de compétence en matière de transports routiers interurbains de

voyageurs et de transports scolaires. Cette nouvelle politique régionale devra nécessairement s'appuyer sur l'analyse globale de l'organisation des transports à l'échelle européenne et nationale. Pour le CESER, l'intervention régionale devra rechercher, en lien avec les autres autorités organisatrices, l'indispensable complémentarité entre les différents modes de transports : développement des pôles d'échange, tarification unique...

Au-delà de son rôle d'autorité organisatrice des transports d'intérêt régional, la Région devra s'engager, en lien avec ses partenaires, dans la définition d'une stratégie globale et coordonnée des transports à l'échelle de son territoire. Quels transports, demain, dans la nouvelle région ? C'est à cette question que devra s'attacher à répondre le volet « transports » du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), qu'il lui appartiendra d'élaborer dans les prochaines années.

Le CESER attend de la Région qu'elle définisse ainsi son ambition, notamment en matière :

- d'accessibilité externe de la région, facteur clé de l'attractivité territoriale ;
 - de mobilité durable, et en particulier de report modal (voyageurs et marchandises), afin de limiter la forte dépendance régionale au transport routier. A ce titre, les réflexions pourraient s'appuyer sur les coûts des modes de transports calculés lors du Grenelle de l'environnement ;
 - de la constitution d'un maillage performant, cohérent et complémentaire des réseaux de transport.
- L'ambition de la Région en matière de mobilité régionale dépendra de la capacité de financement. Les Contrats de Plan Etat/Région 2016-2020 des trois ex-Régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes consacrent une part importante de leur enveloppe au financement des infrastructures de transport et le CESER appelle au maintien des crédits initiaux et à la réalisation des projets inscrits.

Sur un plan plus général, le CESER regrette que le chapitre sur les politiques contractuelles soit si peu développé.

Au-delà des Contrats de Plan Etat/Région, il aurait été pertinent de présenter les politiques européennes et la situation des engagements des Fonds européens dans les trois ex-Régions.

Au-delà, le CESER s'interroge sur l'enjeu de l'harmonisation, à l'échelle du nouveau périmètre régional, de la Taxe Intérieure sur la Consommation de Produits Énergétiques (TICPE), et en particulier sur son caractère incitatif.

Engager la Région pour un développement durable

Le CESER affirme que la bonne gestion des questions environnementales, ressources, énergie, conditionne le devenir de l'humanité. A ce titre, elle est une condition sine qua non du développement économique et social pérenne de la Région.

Il rappelle que les politiques publiques nationales, européennes et mondiales (traduites notamment dans la loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique et la croissance verte, et COP 21 -ou Conférence des parties- en décembre 2015) prennent en compte cette nécessité comme socle du développement humain.

Or, le CESER déplore l'absence de référence explicite à l'environnement et au développement durable dans les Orientations Budgétaires, absence d'autant plus regrettable et surprenante qu'en parallèle figure à l'ordre du jour de l'assemblée socioprofessionnelle l'analyse du -volumineux- rapport relatif au bilan 2014 sur le « développement durable ».

L'environnement doit être explicitement pris en compte dans les dépenses dites « sanctuarisées » au-delà des seules compétences régionales (lesquelles ont été redéfinies avec la Loi Notre du 7 août 2015), sur la conception du Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE), et du Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE).

Cette absence de référence à l'environnement est d'autant plus dommageable qu'elle intervient dans un contexte national et international pourtant propice, comme l'illustrent la Loi sur la transition énergétique et la COP 21.

Ainsi, à titre d'exemples, les Orientations Budgétaires 2016 insistent sur l'importance des secteurs de l'agriculture / sylviculture / conchyliculture, mais sans faire de référence aux conséquences que le changement climatique va générer, et génère déjà dans certains cas :

- impact sur la production viti-vinicole ;
- impact également sur les espèces ;
- impact des risques de submersion marine ou d'érosion côtière, particulièrement prégnants dans des zones qui, telles que les zones littorales, concentrent activités et populations.

Dans le même sens, il convient de prendre en compte la dégradation de la qualité de l'eau et ses impacts, dont la surmortalité d'huîtres ou de moules. C'est un des exemples des nombreuses atteintes portées aux bonnes conditions écologiques nécessaires aux activités productrices utilisant le vivant, entraînant des conséquences économiques dramatiques.

Par ailleurs, que deviennent les engagements de 2015 dans le cadre du dispositif énergie Habitat + ? Les conséquences de l'arrêt de ce dispositif en cours, sans préavis et pour des dossiers déposés seraient dramatiques pour de nombreux ménages et de nombreuses entreprises.

Le CESER note également qu'il n'est pas fait mention du devenir de structures qui œuvraient jusqu'alors à l'échelle des anciennes régions. Il en est ainsi, notamment de l'Observatoire Régional de l'Environnement (ORE) ou de l'Agence Régionale d'évaluation Environnement et Climat (AREC), en Poitou-Charentes et de l'Observatoire Régional Energie Changement Climatique Air en Aquitaine (ORECCAA) ou de l'Agence Régionale pour la Biodiversité en Aquitaine (ARBA). Si le rôle de ces structures est souligné en matière d'animation de réseaux, de collecte et de diffusion de l'information, le CESER regrette que le Document d'Orientations Budgétaires (DOB) ne formule aucune précision sur les conséquences de la fusion pour ces partenaires.

Enfin, en termes d'aménagement du territoire, le CESER rappelle que le développement équilibré des territoires devrait apparaître dans les Orientations Budgétaires comme une dimension transverse des politiques régionales.

Il relève toutefois avec satisfaction que les politiques contractuelles menées dans les trois ex-Régions devraient être reconduites jusqu'en 2017. Ces dispositifs peuvent contribuer à un relatif équilibre des territoires, et dans cette perspective, le CESER souhaite être étroitement associé aux démarches du futur Schéma Régional d'Aménagement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET).



Vote sur l'avis du CESER
«Orientations Budgétaires 2016»

216 votants
151 pour
3 contre
62 abstentions

Adopté à la majorité absolue des suffrages exprimés

Jean-Pierre LIMOUSIN
Président du CESER ALPC